



Marek Brylonek*

Tendencje rozwoju zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową o zasięgu globalnym, zaangażowaną w światową politykę, tworzenie bezpieczeństwa i ładu na świecie oraz walczącą o poszanowanie zasad demokracji i praw człowieka. Powstała w 1993 roku i od tego czasu przeszła szereg przeobrażeń, między innymi w dziedzinie obronności. Sygnatariusze traktatu założycielskiego przyjęli, że państwa członkowskie będą prowadziły wspólną politykę zewnętrzną – podejmowały wspólnie obronę z poszanowaniem konstytucyjnych wymogów poszczególnych państw.

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) (ang. European Security and Defence Policy) została ustanowiona w 1999 roku jako część drugiego filaru UE – Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CFSP) (ang. Common Foreign and Security Policy), który obejmował wszystkie aspekty bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Ramy instytucjonalne Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zazębiały się, niemniej jednak szczególnie charakter ESDP wymusił konieczność powołania organów i instytucji, które zajmowałyby się planowaniem i prowadzeniem tej polityki. Celem ich utworzenia było zapewnienie państwom członkowskim takich narzędzi, które pozwoliłyby podejmować szybkie i właściwe, a przede wszystkim jednomyślne decyzje dotyczące obszarów bezpieczeństwa i obrony, w tym także planowania i prowadzenia operacji reagowania kryzysowego.

Na mocy art. 28A Traktatu z Lizbony Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony ewoluowała we Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (CSDP) (ang. Common Security and Defence Policy)¹. Takie przemianowanie wynikało z faktu zaproszenia

* Pułkownik, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o obronności, główny specjalista Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej.

¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*), Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 44.

państw spoza Unii Europejskiej, a nawet spoza Europy do kreowania polityki. Świadczyło także o tym, że Unia Europejska zamierza skierować swoją aktywność poza kontynent europejski.

Od czasu powstania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony do końca 2013 roku Unia Europejska przeprowadziła lub nadal prowadzi 28 misji cywilnych i operacji wojskowych. Jeśli uwzględnić, że pierwszą z nich – misję policyjną w Bośni i Hercegowinie – rozpoczęto w styczniu 2003 roku, to liczbę unijnych zaangażowań w ciągu dziesięciu lat należy uznać za imponującą.

Unia Europejska zaznaczyła swoją obecność cywilną i wojskową w Afryce, Azji oraz w Europie. Operacje, oprócz tego, że odbywały się aż na trzech kontynentach, znacznie różniły się celami i charakterem – obejmowały działania od wsparcia reform gruzińskiego systemu prawnego, przez typowe operacje pokojowe w Bośni i Hercegowinie oraz Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, po szkolenie afgańskich i irańskich sił policyjnych.

Traktat z Lizbony

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w sposób ciągły ewoluuje. Ostatnie dążenia i tendencje zostały zawarte w Traktacie z Lizbony, którego zapisy posiadają znaczący wpływ na działalność Unii Europejskiej w zakresie prowadzonej przez nią polityki CSDP oraz realizowanych strategii.

Zgodnie z art. 9B pkt 6 Traktatu zostały przeniesione kompetencje prowadzenia polityki zewnętrznej z państwa sprawującego prezydencję w Radzie Unii na Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (HR/VP) (ang. High Representative/Vice President)². HR/VP sprawuje tę funkcję poprzez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (EEAS) (ang. European External Action Service), zwaną także dyplomacją Unii Europejskiej, powołaną 1 stycznia 2011 roku. Służba ta skupia w swojej strukturze instytucje i departamenty bezpośrednio zaangażowane w proces planowania oraz prowadzenia działań reagowania kryzysowego. Na mocy art. 9D pkt 4 Traktatu HR/VP pełni dodatkowo funkcję pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej oraz przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych (FAC) (ang. Foreign Affairs Council)³.

W oparciu o art. 9B pkt 6, Traktat z Lizbony dokonał podziału Rady do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) (ang. General Affairs and External Relations Council), na dwie inne rady⁴:

1. Radę do Spraw Ogólnych (GAC) (ang. General Affairs Council), która funkcjonuje na styku różnych polityk UE, na przykład dotyczących rozszerzenia Unii czy wieloletnich planów budżetowych.
2. Radę do Spraw Zagranicznych (FAC), która prowadzi prace polityczne wymiaru globalnego oraz wypracowuje działania zewnętrzne UE.

² *Ibidem*, s. 24.

³ *Ibidem*, s. 26.

⁴ *Ibidem*.

Zgodnie z art. 28B pkt 1 Traktatu rozszerzono rodzaje działań, w jakie Unia Europejska może się zaangażować. Oprócz wymienionych w deklaracji petersberskiej misji humanitarnych i ratunkowych, utrzymania pokoju, operacji reagowania kryzysowego, w tym przywracania pokoju w rejonach konfliktów⁵, wskazano na możliwość angażowania się w operacje rozbrojeniowe i stabilizacyjne, zapobieganie konfliktom oraz doradztwo i pomoc wojskową⁶. Ponadto zapisano, że państwa członkowskie mają obowiązek przekazania do dyspozycji Unii Europejskiej swoich sił cywilnych i wojskowych, jeśli ich użycie byłoby konieczne do osiągnięcia celów politycznych.

Na podstawie art. 28A pkt (c) 3, Traktat z Lizbony w celu realizacji postanowień CSDP zezwala na interwencje europejskich struktur wielonarodowych, powstałych w wyniku podpisanych umów międzynarodowych między państwami członkowskimi UE, w celu połączenia zdolności i potencjału⁷. Do struktur takich należy na przykład EUROKORPUS⁸ czy Europejskie Siły Żandarmerii (EUROGENDFOR⁹) (ang. European Gendarmerie Force).

W art. 188R Traktatu przewidziano tzw. klauzulę sojuszniczą, czyli zobowiązanie państw członkowskich do solidarnej pomocy w przypadku agresji na terytorium jednego z nich. Zobowiązanie to dotyczy także gotowości do podjęcia działań w razie ewentualnego ataku terrorystycznego, katastrofy lub klęski żywiołowej i dopuszcza wykorzystanie wszystkich możliwych sił i środków, z interwencją zbrojną włącznie¹⁰.

Organy i instytucje CSDP

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony realizowana jest przez dwa typy organizacji: organy i instytucje. Rozróżnienia dokonuje się ze względu na ich odrębne przeznaczenia, zasady funkcjonowania i obsady personelu. Poprzez organy rozumie się rady, komitety i decyzyjne grupy robocze, w których reprezentowane są wszystkie

⁵ *Petersberg Declaration*, Western European Union, Bonn 1992, s. 6.

⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 46.

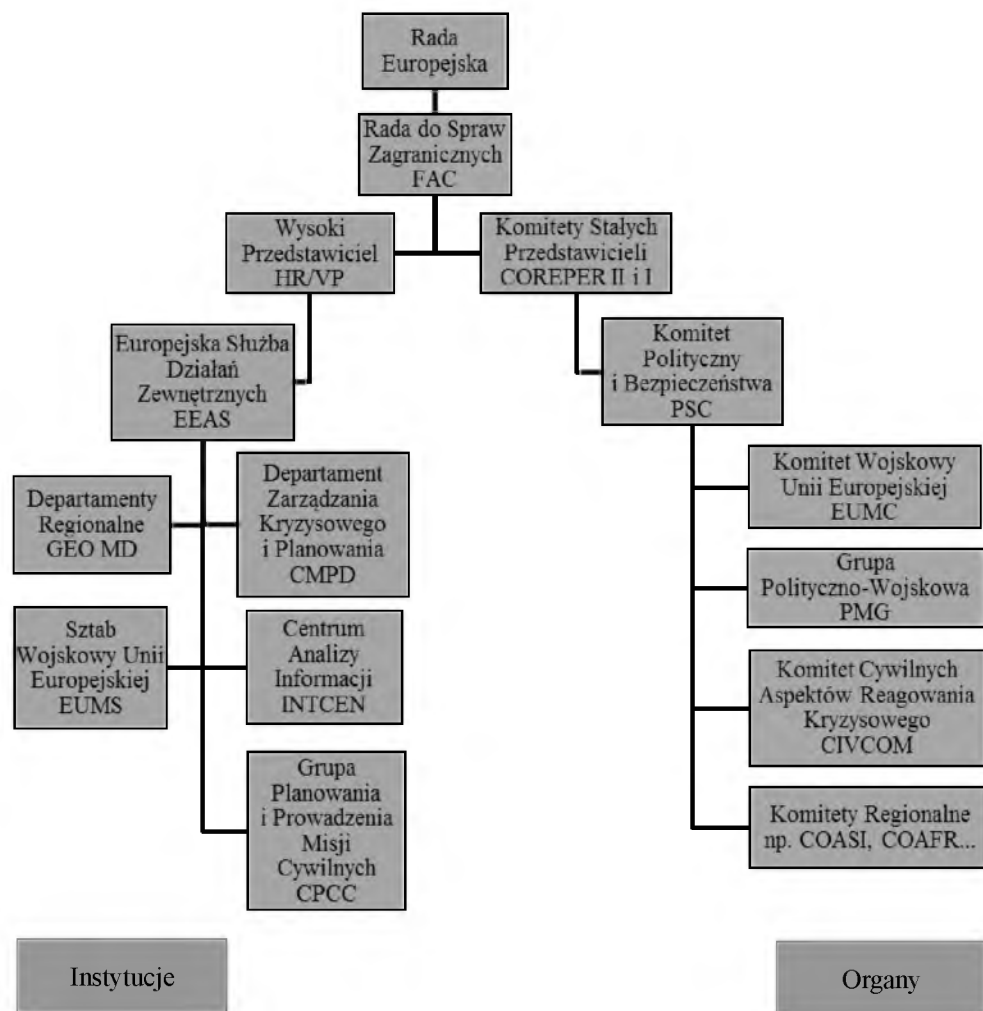
⁷ *Ibidem*, s. 46.

⁸ EUROKORPUS (ang. *EUROCORPS*) jest związkiem taktyczno-operacyjnym szybkiego reagowania z siedzibą w Strasburgu. Został powołany do życia przez Niemcy i Francję 22 maja 1992 r. na mocy tzw. „Raportu La Rochelle”. Głównym celem funkcjonowania tej organizacji jest udział w operacjach kryzysowych, humanitarnych, ratunkowych oraz utrzymywania i wymuszenia pokoju. EUROKORPUS posiada również zdolność prowadzenia operacji i działań w ramach art. 5 Paktu Północnoatlantyckiego. Na szczycie struktury dowodzenia EUROKORPUSU znajduje się Komitet Wspólny, w którego skład wchodzi Szefowie Obrony/ Szefowie Sztabów Generalnych tzw. państw ramowych oraz dyrektorzy polityczni resortów spraw zagranicznych. (Źródło: http://www.sgwp.wp.mil.pl/1_659.html 31.12.2013)

⁹ Europejskie Siły Żandarmerii zostały ustanowione 17 września 2004 r. w Noordwijk w Holandii. Utworzenie EGF zostało zaproponowane w ramach realizacji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jako wkład w zapewnienie bezpieczeństwa, poszanowania prawa i sprawiedliwości, przez francuską minister obrony Michele Alliot-Marie na nieformalnym spotkaniu ministrów obrony państw UE w Rzymie w październiku 2003 r. Inicjatywę Francji przede wszystkim poparli ministrowie Włoch, Holandii, Portugalii i Hiszpanii, posiadający siły policyjne o statusie wojskowym, zdolne do realizacji zadań policyjnych polegających na wzmocnieniu i zastąpieniu policji lokalnej. Tym samym powstały siły przeznaczone do wypełniania zadań policyjnych w operacjach zarządzania kryzysowego o nazwie – Europejskie Siły Żandarmerii. EUROGENDFOR może zostać wykorzystany pod egidą Unii Europejskiej, Paktu Północnoatlantyckiego NATO, Organizacji Narodów Zjednoczonych, innej organizacji międzynarodowej lub koalicji państw. Pełnoprawnymi członkami EGF jest 7 państw Unii Europejskiej posiadających siły policyjne o statusie wojskowym: Francja, Hiszpania, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia i Włochy. Ponadto status partnera posiada Litwa, a status obserwatora – Turcja. [Za:] *Europejskie Siły Żandarmerii: Poza potencjał (The European Gendarmerie Force: Beyond potential)*, Policy brief. Clingendael Conflict Research Unit., Haga 2012, s. 1.

¹⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 131.

państwa członkowskie UE, a decyzje podejmowane są zgodnie z zasadą jednomyślności lub większości głosów. W instytucjach z kolei, które są obsadzone przez personel państw członkowskich UE wyłaniany w drodze decyzji politycznych lub konkursów, obowiązuje zasada bezstronności i niefaworyzowania interesów narodowych własnego państwa¹¹.



Rysunek 1. Główne unijne organy i instytucje zaangażowane w realizację Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Źródło: opracowanie własne.

Ilości i konfiguracje organów i instytucji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony ulegają ciągłym modyfikacjom dostosowawczym. Są one ściśle dopasowane do

¹¹ M. Brylonek, *Organy i instytucje Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Bellona” 2012, nr 2, s. 58.

obowiązującego w Unii Europejskiej procesu planowania polityczno-strategicznego. Tendencja bieżąca w tym zakresie to takie dostosowanie organów i instytucji, aby możliwie najlepiej zoptymalizować procesy planistyczne, to jest zapewnić szybkość podejmowania decyzji w najbardziej złożonych sytuacjach zarządzania kryzysowego z zachowaniem założeń podejścia zintegrowanego, angażującego różnorodne unijne instytucje.

W kreowanie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony zaangażowany jest najwyższy organ polityczny Unii Europejskiej, jakim jest Rada Europejska. Określa ona wspólne cele w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. W jej skład wchodzi prezydenci lub szefowie rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący Komisji Europejskiej oraz Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Sprawy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony są jednak najczęściej poruszane na szczelnie ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony narodowej. Działalność wszystkich innych organów i instytucji odbywa się w oparciu o ramy nakreślone przez Radę Europejską.

Kolejnym organem decyzyjnym w sprawach unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony jest Rada do Spraw Zagranicznych (FAC). W jej skład wchodzi ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich. Podczas spotkań reprezentują wcześniej wypracowane stanowiska narodowe. Rada do Spraw Zagranicznych stanowi naczelne forum Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz jest głównym organem decyzyjnym w zakresie planowania, przygotowania, prowadzenia i zakończenia operacji reagowania kryzysowego¹².

Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) (*fr. Comité des Représentants Permanents*) przygotowuje wytyczne do działalności Rady Unii Europejskiej. W jego skład wchodzi stali przedstawiciele – ambasadorowie państw członkowskich przy Unii Europejskiej. Przewodniczy mu państwo sprawujące prezydencję. Komitet ten odgrywa istotną rolę w systemie podejmowania decyzji, w którym stanowi forum dla dialogu zarówno między poszczególnymi państwami, jak również między państwami a Brukselą. Poprzez opracowywanie wytycznych i nadzorowanie prac innych komitetów i grup eksperckich, Komitet Stałych Przedstawicieli stanowi także środek kontroli politycznej.

Agendy spotkań Rady Unii Europejskiej odzwierciedlają agendy wcześniejszych spotkań Komitetu Stałych Przedstawicieli. Komitet Stałych Przedstawicieli może spotykać się w dwóch konfiguracjach¹³: Komitet Stałych Przedstawicieli I (COREPER I) – zajmujący się ustaleniami i uzgodnieniami wykonawczymi. W jego skład wchodzi zastępcy stałych przedstawicieli oraz Komitet Stałych Przedstawicieli II (COREPER II) – zajmujący się sprawami politycznymi, handlowymi, ekonomicznymi. Składa się ze stałych przedstawicieli – ambasadorów.

Organem posiadającym szczególne znaczenie w planowaniu i realizacji polityki bezpieczeństwa i obrony jest Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (PSC) (ang. Political and Security Committee). Został on utworzony w lutym 2000 roku jako instytucja tymczasowa, a w styczniu 2001 roku stał się organem o charakterze stałym. W spotkaniach komitetu, oprócz przedstawicieli państw członkowskich w randze ambasadora, uczestniczą także przedstawiciele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych,

¹² *Ibidem*, s. 59.

¹³ *Ibidem*, s. 60.

Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej. Komitet pełni ważną funkcję łącznikową między Brukselą a stolicami państw członkowskich. Ambasadorzy państw członkowskich przy Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa posiadają dostęp do wszystkich informacji dotyczących polityki bezpieczeństwa i obrony, a dysponując narzędziem dystrybucji tych informacji do odpowiednich instytucji w swoich państwach i przekazując informacje zwrotne na posiedzeniach komitetu, wnoszą wkład w sprawność i skuteczność systemu.

W innych, niższych komitetach i grupach, uczestniczą przedstawiciele narodowi i unijni, odpowiednio niżsi rangą. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa pełni funkcję zwierzchnią nad Komitetem Wojskowym Unii Europejskiej, Grupą Polityczno-Wojskową oraz Komitetem Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego.

Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (EUMC; ang. European Union Military Committee) jest najwyższym organem wojskowym Unii Europejskiej, powołanym w celu zapobiegania konfliktom oraz planowania i realizacji zadań reagowania kryzysowego. W skład tego komitetu wchodzi szefowie sztabów generalnych (szefowie obrony) państw członkowskich, reprezentowani przez narodowych przedstawicieli wojskowych. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej doradza i przedstawia propozycje Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa oraz przygotowuje wytyczne i nadzoruje pracę Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej¹⁴.

W spotkaniach Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej uczestniczą zazwyczaj narodowi przedstawiciele wojskowi. Spotkania z udziałem szefów sztabów generalnych (szefów obrony) odbywają się zazwyczaj dwa razy w roku. Przewodniczący Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej wybierany jest na trzyletnią kadencję.

Grupa Polityczno-Wojskowa (PMG, ang. Politico-Military Group) została powołana w kwietniu 2001 roku w celu prowadzenia w imieniu Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa prac przygotowawczych z zakresu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Merytorycznie jest umiejscowiona między Komitetem Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego i Komitetem Wojskowym Unii Europejskiej, czerpie z ustaleń obu tych komitetów, łącząc w całość pod kątem politycznym, cywilne i wojskowe aspekty polityki bezpieczeństwa i obrony. Zakres jej działalności znajduje odzwierciedlenie w obsadzie grupy, w której skład wchodzi eksperci ministerstw obrony i spraw zagranicznych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ze względu na swój ekspercki cywilno-wojskowy charakter Grupa Polityczno-Wojskowa jest zaangażowana w szeroką problematykę reform sektora obronnego Unii Europejskiej, a także planowanie i nadzorowanie przebiegu tych operacji Unii Europejskiej, w których obok siebie funkcjonują komponenty cywilny i wojskowy¹⁵.

Decyzja o powołaniu Komitetu Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego (CIVCOM, ang. Committee for Civilian Aspects of Crisis Management) zapadła w maju 2000 roku. Utworzono go w celu sprawowania funkcji doradczej dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa z zakresu cywilnych operacji reagowania kryzysowego i taką rolę odgrywał on do czasu pierwszej cywilnej operacji reagowania kryzysowego, która odbyła się w 2003 r. Od tego czasu Komitet Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego zaczął sprawować funkcję analogiczną do tej, jaką pełni Komitet

¹⁴ R. Jochen, W. Hans-Bernhard, *Handbook on CSDP*, Wiedeń 2010, s. 39.

¹⁵ *Ibidem*.

Wojskowy Unii Europejskiej w obszarze operacji wojskowych, z najważniejszym zadaniem wypracowywania cywilnych opcji strategicznych. Poważnym utrudnieniem pracy Komitetu Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego był brak analogicznych cywilnych struktur planistycznych podległych pod Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, aż do czasu utworzenia w 2007 r. Grupy Planowania i Prowadzenia Misji Cywilnych.

Komitety Regionalne (COEST – Komitet Wschodu, COWEB – Bałkanów Zachodnich, COASI – Komitet Azji, COAFR – Komitet Afryki, itp.) prowadzą działania i uzgodnienia dyplomatyczne na poziomie rządów państw. Ich postanowienia stanowią podstawę późniejszych potencjalnych zaangażowań unijnych we wszelkie formy reakcji wobec państw różnych regionów świata. Wynikiem prac tych komitetów są strategie ogólne Unii Europejskiej (ang. *Comprehensive EU Strategy*), które mogą zawierać uzgodnienia finansowe, gospodarcze, rozwojowe itp., a także bezpieczeństwa i obrony.

Wszystkie wymienione wyżej organy unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony posiadają wspólną cechę stanowienia forum dla reprezentowania interesów narodowych państw członkowskich.

Do roku 2011 instytucje wykonawcze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony były rozproszone, co wielokrotnie utrudniało procesy planistyczne i wykonawcze, jednak poczynawszy od stycznia 2011 roku większość z nich została zgrupowana w Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (EEAS) (ang. *European External Action Service*), zwaną też unijną służbą dyplomatyczną. Pierwszorzędnym celem jej utworzenia było zogniskowanie działalności wiodących instytucji realizujących współpracę międzynarodową i reagowanie kryzysowe Unii Europejskiej i podporządkowanie ich jednej osobie – Sekretarzowi Generalnemu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Decyzje na szczeblu szefostwa Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych podejmowane są przez tzw. platformę kierowniczą (CB) (ang. *Corporate Board*), której przewodniczy Sekretarz Generalny, a w jej skład wchodzi dyrektorzy poszczególnych, wymienionych poniżej instytucji.

W skład Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych przede wszystkim wchodzi¹⁶:

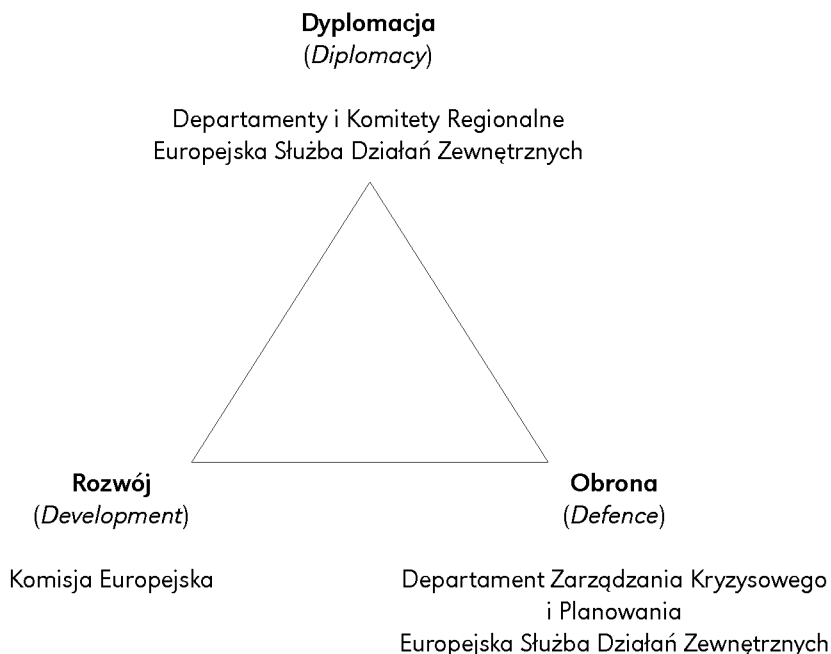
1. Departamenty Regionalne (GEO MD) (ang. *Geographical Managing Directorates*) (Wschodu, Bałkanów Zachodnich, Bliskiego Wschodu, Afryki, Azji, obu Ameryk, spraw wielostronnych itp.). Prowadzą one działania i uzgodnienia dyplomatyczne na poziomie rządowym i stanowią narzędzia wykonawcze decyzji podjętych przez opisane wcześniej Komitety Regionalne.
2. Departament Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD) (ang. *Crisis Management and Planning Department*). Departament ten jest najwyższą instytucją planistyczną działań Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w tym cywilnych i wojskowych operacji Unii Europejskiej. Funkcjonuje na szczeblu polityczno-strategicznym. Jego wartość dodana polega na zintegrowaniu zdolności planowania cywilnego i wojskowego. Dokumentem finalnym prac tego Departamentu jest koncepcja reagowania kryzysowego (CMC) (ang. *Crisis Management Concept*).
3. Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (EUMS) (ang. *European Union Military Staff*). Sztab realizuje zadania wczesnego ostrzegania, oceny sytuacji oraz strategicznego planowania operacji wojskowych. Dokumentem finalnym działalności EUMS

¹⁶ M. Brylonek, *Organy i instytucje...*, op. cit., s. 62.

są wojskowe opcje strategiczne (MSO) (ang. *Military Strategic Options*). Sztab wydziela również swoich oficerów do dyspozycji dowódcy operacji w celu wsparcia procesu dalszego planowania na szczeblu dowództwa operacji.

4. Centrum Analizy Informacji (INTCEN) (ang. European Union Intelligence Analysis Centre). Centrum realizuje zadania analizy informacji i przygotowuje zestawienia zagrożeń dla poszczególnych rejonów zainteresowania. Ponadto pełni funkcje wczesnego ostrzegania i sprawuje rolę doradczą w procesie planistycznym zagranicznych operacji reagowania kryzysowego.
5. Grupa Planowania i Prowadzenia Misji Cywilnych (CPCC) (ang. Civilian Planning and Conduct Capability). Została powołana, jako struktura permanentna, w celu planowania i kierowania cywilnymi misjami reagowania kryzysowego. Szef grupy pełni funkcję cywilnego dowódcy operacji, a sama grupa – dowództwa misji cywilnych, organizacji, której nie utworzono, jeśli chodzi o operacje wojskowe.

Wymienione powyżej instytucje wpisują się w tzw. trójkąt 3D – Dyplomacja – Obrona – Rozwój (ang. *Diplomacy – Defence – Development*) (rys. 2), z czego aż dwa narożniki tego trójkąta pokrywają instytucje EEAS. Są to realizujące działania dyplomatyczne Departamenty i Komitety Regionalne oraz realizujący zintegrowane planowanie polityczno-strategiczne Departament Zarządzania Kryzysowego i Planowania. W narożniku „Rozwoju” unijnego trójkąta 3D znajduje się Komisja Europejska i jej instrumenty rozwojowe, które obejmują takie sektory, jak administracja, edukacja, handel, klimat, ochrona środowiska, przemysł, przedsiębiorczość, rolnictwo, sprawiedliwość, zatrudnienie itp.



Rysunek 2. Trójkąt 3D Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne.

Podejście zintegrowane (*ang. comprehensive approach*)

Wdrożenie podejścia zintegrowanego należy do najważniejszych obecnie tendencji w zarządzaniu kryzysowym Unii Europejskiej. Podejście to można rozpatrywać w dwóch wymiarach.

Pierwszym wymiarem jest wspólna, równoległa realizacja wysiłków cywilnych i wojskowych w tym samym rejonie operacji. Dziś, w sytuacjach kryzysowych, działań czysto cywilnych ani czysto wojskowych już się nie prowadzi. Każda operacja wojskowa zawiera elementy cywilne, a misje cywilne zawierają elementy wojskowe. Misje cywilne to przede wszystkim misje policyjne, straży granicznej, obserwacyjne, szkoleniowe, reformy sektora bezpieczeństwa i systemów prawnych. Obecne działania pokojowe i stabilizacyjne wymagają zupełnie nowego podejścia do wykorzystania zasobów cywilnych w operacjach. Użycie ich ma mieć na celu wywołanie przyjaznego stosunku ludności lokalnych do sił własnych, neutralizację negatywnego stosunku do wojsk, motywowanie do współpracy zapewniającej pozytywny efekt operacji.

Poszukiwanie nowych form działań cywilno-wojskowych jest niezbędne z dwóch powodów¹⁷:

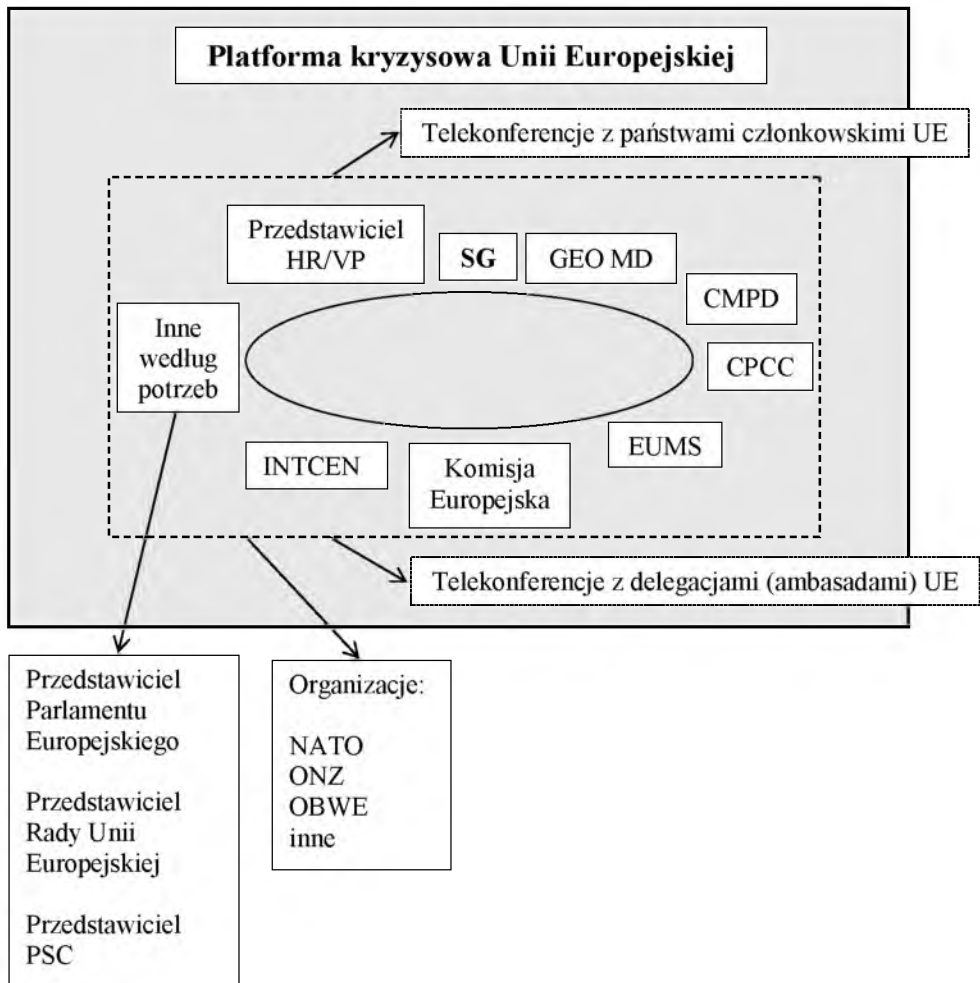
1. Ze względu na cel współczesnych operacji, które w większości w swoim finalnym zamiarze mają ambicje na trwałe zmieniać zastany stan rzeczy. Świat nie zadowala się chwilowym zażegnaniem konfliktu. Operacje mają wprowadzać pożądane, trwałe zmiany w regionach objętych kryzysem.
2. Nie można rozwiązać konfliktów i sytuacji kryzysowych tylko przy użyciu siły. Przywracanie równowagi jest sprawą nie tylko wojska, lecz także elementów cywilnych, które nabierają coraz większego znaczenia.

Między czołowymi światowymi organizacjami bezpieczeństwa występują w tym zakresie pewne różnice. Pakt NATO, który jest typową organizacją wojskową, misji cywilnych *sensu stricto* nie prowadzi. Jednakże coraz większą rolę nadaje funkcjom współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) (*ang. Civilian-Military Cooperation*) i wykorzystuje narodowe instrumenty finansowe do inwestowania w infrastrukturę, rozwój edukacji, służbę zdrowia itp. państwa, na którego terenie działają wojska.

Sytuacja wygląda inaczej w przypadku Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych, które posiadają pełne zdolności cywilne i są w stanie prowadzić pełne spektra działań cywilnych i wojskowych. W przypadku UE i ONZ ograniczeniami są interesy polityczne państw członkowskich (decydentów), posiadane siły i środki oraz poziomy ambicji do ich angażowania.

Drugim wymiarem zintegrowanego podejścia we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony jest narzucony art. 28A Traktatu z Lizbony wymóg zaangażowania w rozwiązywanie sytuacji kryzysowej wszystkich dostępnych instrumentów UE. Europejska Służba Działań Zewnętrznych jako rozwiązanie realizacji tego wymogu zaproponowała tworzenie tzw. platform kryzysowych (*crisis platform*) dla konkretnych sytuacji kryzysowych.

¹⁷ *Idem, Planowanie zintegrowane w reagowaniu kryzysowym, „Przegląd Żandarmerii” 2011, nr 4(015), s. 35.*



Rysunek 3. Struktura platformy kryzysowej Unii Europejskiej¹⁸

Źródło: opracowanie własne.

Platforma kryzysowa powoływana jest przez kierownictwo EEAS w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej będącej w zainteresowaniu Unii Europejskiej. Jej spotkania odbywają się doraźnie według potrzeb. Platforma składa się z przedstawicieli kluczowych instytucji zarządzania kryzysowego UE. Przewodniczy jej Sekretarz Generalny Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (SG). Oprócz przedstawicieli instytucji EEAS, w platformie uczestniczą także przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. W razie potrzeb nawiązywane są połączenia w formie telekonferencji z państwami członkowskimi UE oraz delegacjami (ambasadami) UE. Do udziału w spotkaniach platformy kryzysowej mogą także być zapraszani przedstawiciele innych organizacji bezpieczeństwa (NATO, ONZ, itd.)

¹⁸ Rozwinięcia skrótów zob. podrozdział „Organy i instytucje CSDP”.

CSDP jest narzędziem, które przede wszystkim służy do rozmieszczania w rejonach kryzysów potencjału ludzkiego w formie misji i operacji. Dysponuje bardzo ograniczonymi możliwościami pomocy finansowej, która pozostaje domeną Komisji Europejskiej. Dlatego też obecność przedstawicieli Komisji w platformie kryzysowej jest bardzo istotna.

Integracja funduszy pomocowych dla potrzeb CSDP jest niezbędna z dwóch powodów: wspierania wysiłków misji i operacji podczas ich trwania oraz zapewnienia podtrzymania osiągnięć misji i operacji po ich zakończeniu¹⁹.

Nowe misje CSDP

W latach 2011–2013 Europejska Służba Działań Zewnętrznych powołała pięć nowych misji CSDP. Wszystkie zostały rozmieszczone na kontynencie afrykańskim, na terytoriach Libii, Mali, Nigru, Rogu Afryki oraz Południowego Sudanu. Cztery z pięciu nowo powołanych to misje cywilne. Jedyną misją wojskową jest misja szkoleniowa Unii Europejskiej w Mali (EUTM, ang. *European Union Training Mission*). Na fakt preferowania misji cywilnych CSDP raczej aniżeli misji wojskowych przez państwa członkowskie UE wpłynęły w zasadzie dwa aspekty:

1. Poziom ambicji państw członkowskich. Misje cywilne są w znacznej większości misjami o nielicznym personelu (20–100 osób), podczas gdy misje wojskowe są przeważnie liczne osobowo (kilkaset do nawet kilku tysięcy personelu). Obecna tendencja to rozmieszczanie większej ilości misji cywilnych o małej liczbie kadry. Tendencja ta jest nieustannie krytykowana przez światową opinię publiczną, zarzucającą Unii Europejskiej zbyt niski poziom ambicji i szczątkowe angażowanie się w rozwiązywanie konfliktów.
2. Kryzys w strefie Euro. Aspekt ten wiąże się bezpośrednio ze sposobem finansowania. Misje cywilne finansowane są z budżetu Unii, podczas gdy misje wojskowe z budżetu *Athena*, do którego po zapadnięciu decyzji o powołaniu operacji wojskowej państwa członkowskie zobowiązane są wносить kontrybucje finansowe proporcjonalnie do swojego produktu krajowego brutto – w trakcie kryzysu propozycja niepopularna i nie do zaakceptowania przez większość państw członkowskich. W czasie obszernych konsultacji dotyczących planowanych misji, ambasadorzy oraz inni przedstawiciele państw członkowskich w jasny sposób precyzowali, że konieczności oszczędności unijnego budżetu muszą być ściśle uwzględniane. Negatywne komentarze takiego stanu rzeczy wskazywały, że ten typ planowania w zasadzie nie posiada wiele wspólnego z reagowaniem kryzysowym, które przede wszystkim powinno cechować się szybkością procesu podejmowania decyzji, a nie takim aranżowaniem wyzwań, które zapewniłoby największe oszczędności finansowe.

¹⁹ B. Pacek, *Nowe misje Unii Europejskiej (New missions of the European Union)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 4(89), s. 21.

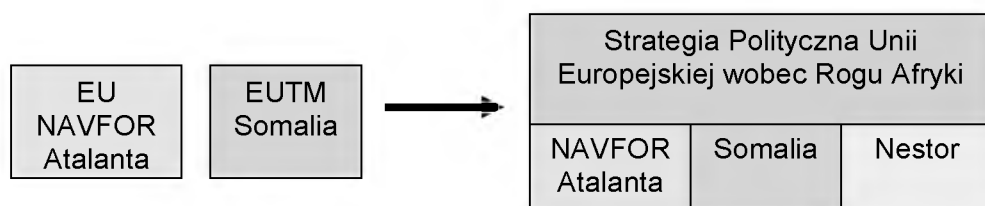
Misja 1 – EUCAP Nestor – Róg Afryki – budowanie regionalnych zdolności morskich RMCB

W porządku chronologicznym pierwszą z nowych misji UE jest EUCAP (ang. *EU Capacity Building*) Nestor, misja budowania regionalnych zdolności morskich (RMCB, ang. *Regional Maritime Capacity Building*) w tzw. Rogu Afryki. Zdolności morskie to innymi słowy połączenie kompetencji i możliwości do zarządzania całokształtem problematyki morskiej. Posiadanie ich jest warunkiem koniecznym do realizacji podstawowych funkcji państwa w obszarze wymuszania przestrzegania szeroko pojętego prawa w rejonach morskich i nadmorskich. Efektywne zdolności morskie składają się z czterech filarów²⁰:

1. Podstawy prawne działania.
2. Szkolenie personelu.
3. Sprzęt i wyposażenie.
3. Zarządzanie informacją.

EUCAP Nestor jest pierwszą misją Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, powołaną po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Jednocześnie jest doskonałym i unikatowym przykładem realizacji opisanego powyżej zintegrowanego podejścia do sytuacji kryzysowej (w obydwu wymiarach).

Chociaż EUCAP Nestor jest misją cywilną, posiada również wojskowe zdolności eksperckie z zakresu funkcjonowania marynarki wojennej. Do czasu wejścia w życie zapisów Strategii Politycznej UE wobec Rogu Afryki, dwie misje UE obecne w tym regionie (EU NAVFOR (Naval Force) Atalanta i EUTM Somalia) funkcjonowały niezależnie, prowadząc okresową koordynację i wymianę informacji. Implementacja Strategii umożliwiła integrację wysiłków UE, a przy jednoczesnym powołaniu EUCAP Nestor, Strategia posłużyła jako nadanie kierunków politycznych dla wszystkich trzech misji. Ponadto, powołano platformę kryzysową dla Rogu Afryki, gdzie prowadzona jest koordynacja i przedstawiane są wytyczne dla tych misji.



Rysunek 4. Ilustracja zintegrowanego podejścia Unii Europejskiej wobec Rogu Afryki

Źródło: B. Pacek, *Nowe misje Unii Europejskiej*, op. cit.

Misja 2 – EUAVSEC Południowy Sudan – poprawa bezpieczeństwa portu lotniczego w Jubie

Południowy Sudan, który 9 lipca 2011 r. proklamował niepodległość i oderwał się od Sudanu, jest jednym z najmłodszych państw na świecie. Niestety zajmuje również jedno z pierwszych miejsc w rankingu państw najbiedniejszych. Zgodnie ze swoją

²⁰ *Ibidem*, s. 24.

„Strategią dla Sudanu i Płd. Sudanu”, Unia Europejska angażuje się w pomoc dla Płd. Sudanu, według ustalonych w Strategii priorytetów, tj. zdrowie, edukacja, rozwój oraz bezpieczeństwo²¹.

W wyniku implementacji podejścia zintegrowanego wysiłki rozwojowe i finansowe UE zostały uzupełnione o misję CSDP, której zadaniem jest poprawa bezpieczeństwa portu lotniczego w stolicy Płd. Sudanu, m. Juba, który do czasu uzyskania niepodległości był małym, prowincjonalnym, rzadko wykorzystywanym lotniskiem. W krótkim czasie stał się międzynarodowym portem lotniczym, na którym zaistniała konieczność zastosowania ogólnie przyjętych zasad bezpieczeństwa.

Na prośbę rządu Płd. Sudanu Unia Europejska zdecydowała się udzielić pomocy w poprawie bezpieczeństwa poprzez utworzenie planów ochrony lotniska i przeprowadzenie niezbędnych szkoleń dla kadr ochrony lotniska wymaganych przepisami międzynarodowymi, w tym Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO, ang. *International Civilian Aviation Organization*). W celu realizacji tego zobowiązania UE pod koniec 2012 roku rozmieściła w Jubie cywilną misję EUAVSEC (ang. EU Aviation Security) Płd. Sudan, składającą się z ok. 40 funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. Przewiduje się, że w 2014 roku, po zrealizowaniu swoich celów, misja zostanie zakończona.

Misja 3 – EUCAP Sahel Niger – szkolenie sił bezpieczeństwa Republiki Nigru

W 2011 r. Unia Europejska przyjęła „Strategię dla bezpieczeństwa i rozwoju Sahelu”²² oraz rozpoczęła rozważania nad możliwym rozmieszczeniem misji CSDP (Common Security and Defence Policy). Pod koniec 2011 r., kiedy sytuacja w Republice Mali zaczęła się zaostrzać, Niger pozostał jedynym względnie stabilnym państwem w regionie. W przeciwieństwie do innych państw Sahelu, rząd Republiki Nigru wyraził zdecydowaną wolę przyjęcia na swoim terytorium cywilnej misji CSDP.

Strategicznym celem obecności Unii Europejskiej w państwach Sahelu w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest poprawa stabilności politycznej, bezpieczeństwa i praworządności. Pochodną tego celu jest wzmocnienie skuteczności rządowych sił bezpieczeństwa. Ma to doprowadzić do osłabienia grup terrorystycznych, a w przyszłości do całkowitej ich eliminacji.

W Nigrze funkcjonują trzy typy sił bezpieczeństwa: Policja Narodowa, Straż Narodowa oraz Żandarmeria. Ich zdolności operacyjne i skuteczność są jednak niewystarczające. To właśnie na szkoleniu i poprawie zdolności wyżej wymienionych typów sił skupiła się misja Unii Europejskiej – EUCAP Sahel Niger. W skład misji wchodzi około 50 osób personelu międzynarodowego. Jego zdecydowaną większość stanowią prawnicy, sędziowie, policjanci i żandarmi. Misja realizuje zadania szkolenia, monitorowania, doradztwa i koordynacji sił bezpieczeństwa Nigru²³.

²¹ *Strategia Unii Europejskiej dla Sudanu i Płd. Sudanu (European Union Strategy for Sudan and South Sudan)*, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Bruksela 2011, s. 5.

²² *Strategia Unii Europejskiej dla bezpieczeństwa i rozwoju Sahelu (European Union Strategy for Security and Development in the Sahel)*, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Bruksela 2011.

²³ B. Pacek, *Nowe misje Unii Europejskiej*, op. cit., s. 29.

Misja 4 – EUTM Mali – szkolenie sił zbrojnych Republiki Mali

Unia Europejska rozmieściła w Mali od stycznia 2013 r. wojskową misję doradczo-szkoleniową EUTM Mali. Podobnie jak EUCAP Sahel Niger, misja ta również wpisuje się w „Strategię UE dla bezpieczeństwa i rozwoju Sahelu”. Zgodnie z zapisami Rezolucji nr 2071 z dnia 12 października 2012 r. Rady Bezpieczeństwa ONZ, wzywającą organizacje międzynarodowe do udzielenia pomocy rządowi Republiki Mali w celu poprawy zdolności i skuteczności działania ich sił zbrojnych²⁴, UE zdecydowała o swoim udziale z zastrzeżeniem, że misja doradczo-szkoleniowa będzie jedynie funkcjonować na terenie bezpieczniejszego południa państwa i nie będzie w żaden sposób wspierać aktywności operacyjnej na północy²⁵.

Zgodnie z przyjętym mandatem, w krótkiej perspektywie czasu, misja ma za zadanie uzupełnić braki operacyjne sił zbrojnych Mali poprzez:

1. Wyszukanie taktycznego zgrupowania sił połączonych Mali wielkości batalionu (GTIA, fr. *Groupements Tactiques Interarmes*) oraz działających na jego rzecz pododdziałów wsparcia.
2. Doradztwo z zakresu tworzenia i funkcjonowania systemów dowodzenia.
3. Doradztwo z zakresu funkcjonowania systemów logistycznych.

W średniej i długiej perspektywie misja będzie zaangażowana w doradztwo siłom zbrojnym Mali z zakresu nowoczesnych metod dowodzenia i zarządzania²⁶.

Misja 5 – EUBAM Libia – misja przygraniczna w Libii

Misja EUBAM Libia rozpoczęła funkcjonowanie w maju 2013 r. Została powołana w oparciu o „Strategię UE dla wsparcia odbudowy Libii”²⁷. Celem strategicznym misji w krótkim czasie jest wsparcie rozwoju narodowych zdolności ochrony granic lądowych, morskich i powietrznych, a w przyszłości – wypracowanie narodowej Zintegrowanej Strategii Ochrony Granic (IBM, ang. *Integrated Border Management*). Wysiłki te mają stanowić wkład w konsolidację państwa, wsparcie rozwoju ekonomicznego i zwalczania przestępczości zorganizowanej i transgranicznej oraz terroryzmu.

Koncepcja misji powstała w ścisłej współpracy z władzami libijskimi. EUBAM Libya nie ma funkcji wykonawczych. Skupia się na zadaniach szkolenia, monitorowania, doradztwa i koordynacji. Docelowo ma liczyć około 100 osób personelu międzynarodowego.

Operacje wojskowe

Od 2005 r. struktury unijne prowadzą dyskusje dotyczące powołania stałego dowództwa operacji wojskowych. Swoją sprzeciw niezmiennie podtrzymuje Wielka Brytania, której władze w ramach narodowej strategii bezpieczeństwa, rolę wiodącą jako organizacji bezpieczeństwa, przypisują NATO i nie widzą potrzeby powielania istniejących struktur Paktu Północnoatlantyckiego w Unii Europejskiej.

²⁴ Rezolucja nr 2071 (2012). *Resolution 2071 (2012)*, Rada Bezpieczeństwa ONZ. Nowy Jork 2012, s. 3.

²⁵ *Koncepcja reagowania kryzysowego wojskowej misji CSDP w Mali (Crisis Management Concept for a possible CSDP military mission in Mali)*, Europejska Służba Działañ Zewnętrznych, Bruksela 2012, s. 14.

²⁶ *Ibidem*, s. 15.

²⁷ *Strategia Unii Europejskiej dla wsparcia odbudowy Libii (European Union comprehensive approach to supporting Libyan post-conflict reconstruction)*, Europejska Służba Działañ Zewnętrznych, Bruksela 2012.

Rozwiązanie zastępcze w postaci posiadania pięciu nieaktywnych narodowych dowództw operacyjnych, aktywowanych dla potrzeb konkretnych operacji, rozwiązuje problem tylko częściowo, dlatego że obarczone jest szeregiem wad, wśród których można wymienić tylko opóźnienia w wyznaczaniu dowódcy operacji, brak właściwego łańcucha dowodzenia dla wojskowych misji szkoleniowych, na przykład wyżej opisana EUTM Mali czy doraźne wyznaczanie kadry tymczasowych dowództw. Tymczasowe dowództwa operacji wojskowych Unii Europejskiej znajdują się we Francji, Grecji, Niemczech, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Państwa te zobowiązały się wydzielić dowództwa ewentualnych operacji wtedy, gdy zaistnieje taka potrzeba. Są one tworzone w oparciu o narodowe, tzw. macierzyste dowództwa operacyjne.

W trakcie decydowania o potencjalnym zaangażowaniu w ramach CSDP niezbędna jest jednomyślność wszystkich państw członkowskich, która jak okazuje się, bywa trudna do osiągnięcia. Zgoda państw członkowskich na zaangażowanie militarne lub cywilne, nie musi oznaczać, że państwa te będą skłonne wydzielić do operacji swoje siły. Powoduje to, że przebieg procesu generacji sił operacji wojskowych bywa uciążliwy i długotrwały, a z braku krytycznych sił i środków nie mogą się one rozpocząć.

Jednym ze sposobów rozwiązania tego problemu i umożliwienia szybkiego rozmieszczenia zintegrowanych sił wojskowo-cywilnych w rejonie potencjalnej operacji jest użycie funkcjonujących w systemie dyżurów grup bojowych Unii Europejskiej. Zgodnie z obowiązującą koncepcją, pełniącą dyżur grupa bojowa powinna znajdować się w dziesięciodniowej gotowości do użycia. Chociaż grupy bojowe funkcjonują w Unii Europejskiej od 2005 roku, to nigdy jeszcze żadnej z nich nie aktywowano. Dlatego też ich sprawność i efektywność nie zostały dotychczas sprawdzone w praktyce.

Podsumowanie

Unia Europejska wypracowała autonomiczne zdolności do inicjowania i prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, będących odpowiedzią na międzynarodowe sytuacje kryzysowe. Wspólnota przyczynia się w ten sposób do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Największe zainteresowanie Bruksela przejawia obecnością cywilną i wojskową w Europie, basenach Morza Śródziemnego i Czarnego oraz w Afryce.

Unia Europejska ciągle znajduje się w fazie decydowania o przyszłości i kształcie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W dzisiejszych realiach zapewnienie bezpieczeństwa Europie oznacza podejmowanie działań reagowania kryzysowego przede wszystkim poza nią, zwłaszcza w jej bezpośrednim sąsiedztwie. Liczba i skala sytuacji kryzysowych oraz rzeczywistych konfliktów „u bram Europy” nie napawają optymizmem.

Zapisy traktatu lizbońskiego, wzmacnianie efektywności organów i instytucji CSDP, uaktualnianie istniejących procedur zarządzania kryzysowego, czy wreszcie liczba i charakter nowych misji CSDP powołanych w latach 2012–2013 wskazują, że problematyka reagowania na kryzysy zajmuje znaczące miejsce na agendach rządów państw członkowskich UE. Analiza obecnych tendencji zarządzania kryzysowego świadczy o tym, że w przyszłości unijne państwa zdecydują o dalszym wzmacnianiu europejskich zdolności bezpieczeństwa i obrony.